



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 02439/11*

Origem: Secretaria de Estado das Finanças

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2010

Responsável: Marcos Ubiratan Guedes Pereira

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Governo do Estado. Administração Direta. Secretaria de Estado das Finanças. Exercício financeiro de 2010. Julgamento regular. Instauração de processo, com vistas ao exame de fato específico. Recomendação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão decorrente de novos acontecimentos ou achados. Precedentes do TCE/PB.

**ACÓRDÃO APL – TC 00917/12****RELATÓRIO**

Versam os autos sobre a prestação de contas advinda da **Secretaria de Estado das Finanças - SEFIN**, de responsabilidade do ex-gestor, Sr. **MARCOS UBIRATAN GUEDES PEREIRA**, relativa ao exercício financeiro de **2010**.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se vasto relatório inicial de fls. 43/59, a partir do qual podem ser colhidos, em suma, os seguintes dados:

- **Apresentação da prestação de contas** no prazo legal, em conformidade com a Resolução RN - TC-03/2010;
- **A Lei 9.046** de 07/01/2010, publicada no D.O.E. de 08/01/2010, concernente ao orçamento anual do Estado para o exercício de 2010, fixou a despesa para a Secretaria de Estado das Finanças no montante de **R\$ 164.000,00**. Contudo,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 02439/11*

houve alterações nos valores de algumas dotações orçamentárias, segundo informações constantes no SIAF e nos decretos de abertura de créditos adicionais, as quais redundaram em um acréscimo de **211.906,86% (R\$ 347.527.256,00)** do valor inicialmente previsto, de forma que a despesa autorizada, ao final do exercício, chegou a **R\$ 347.691.256,00;**

- Ao final do exercício, a despesa total empenhada pela Secretaria das Finanças correspondeu a R\$ 347.691.220,56, equivalente a 5,57% do total executado pelo Estado (R\$6.245.114.760,79), sendo 99,96% do valor destinado a gastos com pessoal e encargos sociais, representando **100,00%** do valor autorizado, restando a pagar apenas **R\$ 9.039,00;**
- Os processos de adiantamento analisados foram considerados regulares.

Concluindo o sobredito relatório, o Órgão Técnico fez a indicação de **irregularidades**, a seguir sinteticamente listadas:

1. Realização de despesas sem autorização legislativa, no valor de aproximadamente R\$ 101.370.114,80;
2. Realização de despesas sem controle orçamentário, num montante de aproximadamente R\$ 186.543.142,65;
3. Realização de despesas sem prévio empenho, no valor total de R\$ 314.377.007,77, dos quais R\$ 288.830.071,91 com pessoal e encargos sociais;
4. Transferências bancárias eletrônicas, no montante de R\$ 19.319.661,05 realizadas diretamente aos credores, à margem do ente intermediador (Caixa Econômica Federal);
5. Pagamentos por serviços assumidos através de contratos de repasse, sem registro tempestivo no SIAF, sem retenção do ISS e das contribuições previdenciárias;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 02439/11*

6. Pagamento em duplicidade, no valor total de R\$ 186.049,34, destinado à contraprestação do serviço técnico de engenharia para a implantação da automação do sistema de abastecimento de água de Campina Grande.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foi efetuada a citação da autoridade responsável, a qual, depois de pedido de prorrogação de prazo deferido pelo relator, apresentou defesa escrita carreada de documentos de fls. 68/241.

Após exame dos argumentos, a Auditoria em relatório de fls. 243/254, considerou elididas as máculas relativas às transferências efetuadas à margem do mediador de repasses e ao pagamento de despesas em publicidade (itens 5 e 6), permanecendo com o entendimento inicial quanto às demais falhas.

Em complemento de instrução de fl. 256 a Auditoria sugeriu a notificação do responsável para fornecer os demonstrativos detalhados, inclusive com boletins de medição e memória de cálculo das obras, que geraram os pagamentos de reajustamentos de faturas no montante de **R\$ 19.319.661,05**, com recursos do Estado.

Segundo o relatório técnico o valor foi empenhado na SEINFRA/CAGEPA, sendo o órgão realizador das despesas a CAGEPA, executora das obras do programa de água e esgotos, utilizando dotações consignadas no orçamento da Secretaria de Infraestrutura, cujo ordenador de despesas foi o Secretário titular da pasta citada.

Assim, foram citados o ex-Secretário da infraestrutura, Sr. Francisco Carlos Firmino de Sousa, bem como do ex-Presidente da CAGEPA, Senhor Alfredo Nogueira Filho, com vistas ao atendimento da solicitação do Órgão Técnico. Todavia, os mencionados interessados não compareceram aos autos.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, pugnou em conclusão nos seguintes termos:

*Diante de todo o exposto, opina esta Procuradoria, pela:*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 02439/11*

- 1. Regularidade da prestação de contas do ex-gestor, Sr. Marcos Ubiratan Guedes Pereira, referente ao exercício de 2010.*
- 2. Recomendação à SEPLAG no sentido de atuar com maior zelo na elaboração das leis orçamentárias.*
- 3. Recomendação à atual gestão da CAGEPA no sentido de providenciar juntos aos seus prestadores de serviços o recolhimento dos tributos devido (ISS e INSS).*
- 4. Recomendações à atual administração da SEFIN no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.*

O processo foi agendado, com as intimações de estilo.

### **VOTO DO RELATOR**

De início, cumpre registrar que, na Constituição Federal, encontra-se a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal não de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

*“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 02439/11*

*validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).*

E dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Com o advento da Lei Complementar 101/2000 (a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal) houve a inserção, no sistema orçamentário, do instituto da participação popular, a ser implementado pelo Poder Executivo ainda na fase de elaboração do planejamento, visando aproximar ainda mais o plano de governo da vontade do povo ou da efetiva realização do bem comum, facultando à sociedade (logo, dever jurídico do Estado), não mais apenas a influência indireta na formalização do orçamento, mas sim direta, como corolário à Cidadania.

Feitas estas exposições primordiais, passe-se à análise.

Segundo o relatório de instrução inicial, o procedimento de regularização das **despesas consideradas irregulares (sem autorização legislativa, sem prévio empenho ou sem controle orçamentário)** começou a ocorrer em agosto, sendo totalmente realizada ao final do exercício, após a expedição dos decretos executivos, restando sanada a falha.

Naquela oportunidade o Órgão Técnico assim se manifestou:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02439/11

*Observa-se que não houve, no orçamento inicial, qualquer previsão de dotação orçamentária para cobrir as despesas com pessoal e encargos sociais a cargo da Secretaria, o que tornou necessária a abertura de crédito especial no valor de R\$ 130.220.000,00, mais uma suplementação líquida de R\$ 217.325.364,00.*

*A referida dotação de R\$ 130.220.000,00 foi inserida no orçamento mediante autorização da Lei nº 9.094 de 07/05/2010, que estipulou um limite máximo de R\$ 328.000.000,00 para a abertura de crédito especial em favor da Secretaria de Estado das Finanças, para atender, exclusivamente, às dotações de pessoal e encargos sociais.*

E continua:

*Ao final do exercício, a despesa total empenhada pela Secretaria das Finanças correspondeu a R\$ 347.691.220,56, equivalente a 5,57% do total executado pelo Estado (R\$ 6.245.114.760,79), sendo 99,96% do valor destinado a gastos com pessoal e encargos sociais, como demonstra a tabela abaixo.*

*Do total empenhado pelo órgão, R\$ 347.682.181,56 foram pagos dentro do exercício, restando a pagar a diferença de R\$ 9.039,00.*

*Cumprе ressaltar que parte da despesa mencionada foi realizada sem cumprimento do procedimento legal que determina os estágios cronológico-procedimentais para a execução das despesas públicas, quais sejam, nesta ordem, o empenhamento, a liquidação e, por fim, o pagamento.1 Antes de todos esses procedimentos, é necessário, obviamente, que as despesas sejam devidamente autorizadas por lei, sem o que não se pode proceder às etapas de realização da despesa propriamente ditas. O orçamento é um instrumento de programação e controle da despesa, pois, como se sabe, o montante de determinado empenho não pode exceder o limite dos créditos orçamentários.*

*A despeito disso, a Secretaria das Finanças realizou gastos no valor total de **R\$ 314.377.007,77** sem prévio empenhamento. A maior parte dessa despesa se deu com **pessoal e encargos sociais**, no valor de **R\$ 288.830.071,91**, executados, ao longo do exercício, à margem do orçamento.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 02439/11*

*Trata-se de um procedimento criado no âmbito do Sistema de Administração Financeira do Estado – SIAF, para possibilitar o registro contábil e a posterior regularização dessas despesas, com o empenhamento e a emissão de documentos escriturais (usados para registrar a posteriori um fato contábil já ocorrido), regularização esta que só pode ser efetivada, se houver dotação orçamentária suficiente para cobrir o respectivo saldo a apropriar.*

*No caso do exercício em análise, o procedimento de regularização da despesa com pessoal e encargos sociais começou a ocorrer em agosto de 2010 com a expedição do decreto executivo nº 31.473 de 29/07/2010, restando um saldo a apropriar de R\$ 128.014.392,26, que só foi regularizado ao final do exercício, após a expedição dos decretos executivos de números 31.981-D e 31.981-E, de 31/12/2010, ambos publicados no D.O.E. de 03/02/2011.*

*A realização de despesas a apropriar não é uma prática verificada apenas no exercício de 2010, mas ocorreu também ao longo de exercícios anteriores, embora em montantes inferiores, como demonstram a tabela e o gráfico a seguir, cujos valores referem-se aos últimos dez exercícios financeiros.*

A Lei que autorizou a abertura de crédito especial no valor de até R\$ 328.000.000,00 – para atender às dotações com pessoal e encargos sociais – entrou em vigor em 09/05/2010 (data de sua publicação no D.O.E.), de modo que a Secretaria das Finanças regularizou a situação no próprio exercício, elidido a mácula, vez que ao final do exercício não restaram despesas sem autorização legislativa, sem empenhamento ou sem cobertura orçamentária.

Foi dessa forma que entendeu esta Corte quando da apreciação do da Prestação de Contas do Governo do Estado relativa ao exercício de 2010 (Processo TC 03253/11), onde a falha aqui ventilada também foi mencionada e considerada elidida.

Além disso, foi anexado aos autos documentos que comprovam solicitação feita ao titular da pasta do planejamento para correção da falha desde o início do exercício e não se repetiu a eiva quando da confecção do Projeto de Lei Orçamentário para o exercício seguinte.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 02439/11*

Por fim, cabe ressaltar que as despesas questionadas dizem respeito à folha de pessoal das diversas Secretarias do Estado, não sendo prudente deixar de efetuar o pagamento na devida época pelas óbvias consequências que o fato traria.

Em última manifestação a Auditoria sugeriu a notificação do responsável para fornecer os demonstrativos detalhados, inclusive com boletins de medição e memória de cálculo das obras, que geraram **os pagamentos de reajustamentos de faturas no montante de R\$ 19.319.661,05, com recursos do Estado.**

No que diz respeito ao pagamento, observa-se que o ato concretizado pelo então Secretário de Finanças se deu em razão de ampla certificação do débito existente.

A própria Auditoria, em sede de análise de defesa, considerou elidida a falha neste aspecto, afirmando textualmente que:

*A defesa apresentou cópias de documentos concernentes aos processos de pedidos de liberação, expedidos pela CAGEPA/SEIE e dirigidos ao então Secretário das Finanças, compostos, em sua maioria, por ofícios de solicitação de transferências de contrapartidas do Estado, cujos valores foram estabelecidos conforme os Contratos de Repasse do Convênio Ministério das Cidades/CEF/Governo do Estado da Paraíba" (Doc. TC nº 12.121/11, pg. 15/130).*

Naquela oportunidade o Órgão Técnico sugeriu a remessa dos autos ao DECOP para averiguação da regularidade e legitimidade dos reajustamentos de faturas.

Segundo o relatório técnico o valor foi empenhado na SEINFRA/CAGEPA, sendo o órgão realizador das despesas a CAGEPA, executora das obras do programa de água e esgotos, utilizando dotações consignadas no orçamento da Secretaria de Infraestrutura, cujo ordenador de despesas foi o Secretário titular da pasta citada.

Com efeito, conforme comprovou o ex-Secretário de Finanças, a origem do débito se deu na CAGEPA, a qual, em razão de não possuir recursos financeiros e orçamentários para quitá-lo, enviou-o para a SEFIN, para ser processado o reconhecimento de





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 02439/11*

dívida. Cumpre registrar, desde logo, que o então Secretário de Finanças, ora defendente, adotou todas as cautelas cabíveis ao caso.

Oportuna se faz a apuração daquele fato específico em autos apartados com estabelecimento do contraditório e da ampla defesa, inclusive quanto à empresa beneficiária do pagamento.

**DIANTE DO EXPOSTO**, em razão do exame das contas anuais advindas da Secretaria de Estado das Finanças, relativas ao exercício financeiro de **2010**, de responsabilidade do ex-Secretário, Sr. MARCOS UBIRATAN GUEDES PEREIRA, **VOTO** no sentido de que este egrégio Tribunal decida:

1. **JULGAR REGULARES** as contas examinadas;
2. **DETERMINAR** à Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI a apuração em autos próprios da regularidade e legitimidade dos reajustamentos de faturas relativos Contratos de Repasse do Convênio Ministério das Cidades/CEF/Governo do Estado da Paraíba no montante de R\$19.319.661,05, com recursos do Estado;
3. **RECOMENDAR** ao atual gestor diligências para prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, notadamente para observar, na confecção do Projeto de Lei Orçamentária, dotações para as despesas com pessoal nas secretarias realizadoras dos pagamentos; e
4. **INFORMAR** ao ex-gestor da SEFIN que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02439/11

**DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02439/11**, referentes ao exame das contas anuais, advindas da **Secretaria de Estado das Finanças**, de responsabilidade do ex-Secretário, Sr. MARCOS UBIRATAN GUEDES PEREIRA, relativas ao exercício financeiro de **2010**, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

1. **JULGAR REGULARES** as contas examinadas;
2. **DETERMINAR** à Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI a apuração, em autos próprios, da regularidade e legitimidade dos reajustamentos de faturas relativos Contratos de Repasse do Convênio Ministério das Cidades/CEF/Governo do Estado da Paraíba, no montante de R\$ 19.319.661,05, com recursos do Estado;
3. **RECOMENDAR** ao atual gestor diligências para prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, notadamente para observar, na confecção do Projeto de Lei Orçamentária, dotações para as despesas com pessoal nas secretarias realizadoras dos pagamentos;
4. **INFORMAR** ao ex-gestor da **SEFIN** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

Em 5 de Dezembro de 2012



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**

PRESIDENTE



**Cons. André Carlo Torres Pontes**

RELATOR



**Isabella Barbosa Marinho Falcão**

PROCURADOR(A) GERAL